**R2017000013**

**Resolución estimatoria sobre demanda de información relativa a publicidad institucional y gastos en medios de comunicación planteada al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.**

Palabras clave: Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Servicios Generales. Información económico- financiera. Publicidad institucional.

Sentido: Estimatoria

Con fecha 20 de febrero de 2017 se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública reclamación de [redacted], al amparo de lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley Canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, en lo sucesivo LTAIP, contra la desestimación presunta de acceso a la información solicitada con fecha 15 de diciembre de 2016 y relativa a:

"Acceso a gasto de la corporación municipal en medios de comunicación desde que empezó el actual mandato. Dicho coste vendrá desglosado por cada inclusión en los medios y la motivación de la publicidad. La información vendrá en un formato que sea fácilmente tratable".

En base a los artículos 54 y 64 de LTAIP, en fecha 2 de marzo de 2017 se solicitó Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria el envío en el plazo máximo de diez días de copia completa y ordenada del expediente de acceso a la información, así como cuanta información o antecedentes considerase oportunos. Igualmente, se le dio la consideración de interesado en el procedimiento y la posibilidad de realizar las alegaciones que estimara convenientes a la vista de la reclamación. A esta petición se adjuntó copia de la petición del interesado.

A la fecha de emisión de esta resolución por parte del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria, no se ha remitido expediente alguno ni se han realizado alegaciones respecto de esta reclamación.

**Consideraciones jurídicas:**

El artículo 2 de la LTAIP indica que las disposiciones de esa ley serán aplicables a los cabildos insulares y los ayuntamientos. El artículo 63 de la misma Ley regula la

funciones del Comisionado de Transparencia y señala que ejercerá la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de las entidades y organismos relacionados en el artículo 2.1 de dicha ley; es decir, de todas las instituciones públicas de Canarias y sus entidades dependientes y vinculadas.

La disposición adicional séptima de la LTAIP establece que "la aplicación de los principios y previsiones contenidas en dicha ley respecto a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública a los cabildos insulares y los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, a los organismos autónomos, entidades empresariales, fundaciones, sociedades mercantiles y consorcios vinculados o dependientes de los mismos, así como las asociaciones constituidas por cualquiera de los anteriores, se establecerá en las respectivas disposiciones legales y reglamentarias reguladoras de los mismos.

Los plazos para resolver y reclamar se concretan en el artículo 46 y 53 de la LTAIP, que fijan un periodo máximo de un mes para resolver sobre la solicitud; y de otro mes para interponer la reclamación, contándose desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. Toda vez que la solicitud no ha sido atendida en el plazo del mes legalmente previsto para ello, ha operado el silencio administrativo negativo respecto de la petición de 15 de diciembre de 2016, ya que la reclamación ante este Comisionado se ha presentado el 20 de febrero de 2016; estando en principio fuera del plazo legal para interponerla, al haberse superado el periodo de un mes previsto en el artículo 53 de la LTAIP. No obstante, de acuerdo con el artículo 124 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a la interposición de recurso reposición sobre resoluciones presuntas, la presentación de una reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo.

Entrando ya en el fondo de la reclamación, la LTAIP reconoce en su artículo 35 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta ley y en el resto del ordenamiento jurídico. A efectos de esta norma, se entiende por información pública aquellos contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos

en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La solicitud y la reclamación aluden a "gasto de la corporación municipal en medios de comunicación desde que empezó el actual mandato. Dicho coste vendrá desglosado por cada inclusión en los medios y la motivación de la publicidad".
No se distingue entre los distintos tipos de gastos que pueden abonarse desde los medios de comunicación desde a las instituciones: 1) Gastos en adquisición de medios (compra de periódicos y revistas). 2) Publicidad oficial (inserciones publicitarias puntuales directamente contratadas por las administraciones en los medios, a veces obligatorias por disposiciones legales en materia de urbanismo, expropiaciones, etc). 3) Publicidad institucional (articulada a través de campañas con anuncios diferentes según soportes y generalmente diseñada y planificada en medios por agencias de publicidad); 4) Compra de espacios en los medios, bien para patrocinio de programas o para la inserción directa de contenidos informativos retribuidos que no se presentan al ciudadano como publicidad (que antiguamente se identificaban con la advertencia "remitido"). 5) Abono de patrocinios o ayudas a los medios para organización de eventos, distribución de productos o servicios patrocinados, modernización tecnológica o cualquier otro tipo de contribución.

En la medida en que todo este conjunto de sistemas de relación comercial entre medios de comunicación e instituciones definen las relaciones entre ambos, ha de entenderse que la solicitud abarca a todo tipo de pagos que se produzcan en cada ejercicio.

La regulación normativa de la publicidad institucional se concreta principalmente en nuestro ámbito territorial en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (que tiene carácter de norma básica en lo establecido en su artículo 4º). Y en la Ley 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario. En ambas se definen sus características esenciales, las limitaciones de su objeto y los condicionantes específicos para su planificación y ejecución. Es de destacar que en ambas normas se cita el principio de transparencia como uno de los elementos básicos al que debe estar sometida la publicidad institucional.

Y ya en la exposición de motivos de la estatal Ley 29/2015, aprobada ocho años antes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se expresaba con claridad uno de los objetivos de dicha norma así: "Con el tercer objetivo se fortalece la transparencia de las campañas, mediante la habilitación de fórmulas que den a conocer todas las actividades de publicidad y de comunicación que prevea desarrollar la Administración General del Estado, incluidas las de las entidades que le están adscritas".

Es decir, ya entonces se apuntaba la necesidad de claridad y transparencia, como principios de integridad que mejoran la práctica institucional y democrática. Y ya entonces se determinada como objetivo que existiera la máxima publicidad y transparencia sobre el propio ejercicio de las campañas de publicidad institucional. Es decir, se enlazaban claramente dos de las acepciones del término publicidad: principio de publicidad de los actos, decisiones y normas públicas, por una parte, con el ejercicio de la publicidad institucional, entendida como aquellas campañas para difundir información.
Se deduce claramente de lo hasta aquí expuesto que nos encontramos ante documentación que gestiona el Ayuntamiento y que ha sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones.

Al regular en su artículo 24 la información económico-financiera, la LTAIP incluye en su apartado B la transparencia en los ingresos y gastos, indicando –como hacen la mayoría de las leyes autonómicas de transparencia - que será objeto de publicación la siguiente información: "Los gastos realizados en campañas de publicidad o comunicación institucional, los contratos celebrados incluyendo la información a que se refiere el artículo 28 de esta ley, así como los planes de medios correspondientes en el caso de las campañas publicitarias". El artículo 28 se refiere a la información de los contratos, que incluye también a los contratos menores. Esta obligación también figura en la ordenanza reguladora de la transparencia, acceso a la información pública y reutilización del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria. Se ha de concluir así que la obligación de información sobre los gastos en medios de comunicación viene determinada por una triple vía en el ordenamiento jurídico definido en las leyes de transparencia: la relativa a la regulación al derecho de acceso, la relativa a la definición de la publicidad activa de contenidos en los portales de transparencia o en las webs y la propia ordenanza de transparencia del Ayuntamiento de Las Palmas; por lo que el

margen para cualquier tipo de duda sobre la existencia de esta obligación es nulo. Cuestión singular a analizar sería que pudiera alegarse la aplicación de alguno de los limites señalados en los artículos 37 y 38 de la Ley 12/2014 de Transparencia de Canarias y, concretamente los señalados en la letra h) del artículo 37, los a menudo muy indeterminados y muchas veces difíciles de apreciar "intereses económicos y comerciales" ; circunstancia que no se ha producido ni ha hecho valer el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en el caso que nos ocupa.

Sí que se ha apelado a estos límites en las alegaciones de los diferentes ministerios del Gobierno español en casos sobre publicidad institucional muy semejante, sustanciados ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ( Resoluciones R/0515/2016 , R/0516/2016, R/0517/2016, R/0518/2016, R/0519/2016, R/0520/2016, R/0521/2016, R/0522/2016, R/0556/2016 y R/0557/2016 ) y antes más en la primera reclamación de este tipo que se planteó al Consejo, la R/148/2015, referida al Instituto de Crédito Oficial (ICO).

Y en todos los casos se han desestimado tales argumentos (la aplicación de límites referidos a los intereses económicos y comerciales de los concurrentes) , al entenderse que no había lesión para dichos intereses de las empresas que concurrieron a los concursos publicitarios ; o que, aun en el supuesto de que pudieran estar afectados tales intereses comerciales de las empresas, la ponderación del interés público de esta información es de mayor consideración e importancia para el interés público.

Pero, además, en el caso de legislación canaria sobre Transparencia y Acceso a la Información, se da la concreta, relevante y concluyente circunstancia, como en otras comunidades autónomas ,de que la Ley 12/2014 (LTAIP) contempla la información sobre publicidad institucional y de los planes de medios entre las obligaciones de publicidad activa en su artículo 24, h), que dice textualmente: "Los gastos realizados en campañas de publicidad o comunicación institucional, los contratos celebrados incluyendo la información a que se refiere el artículo 28 de esta ley, así como los planes de medios correspondientes en el caso de las campañas publicitarias".

A mayor abundamiento, es del todo punto claro que el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria no solo viene obligado por la norma canaria a entregar la información sobre publicidad institucional a aquel solicitante que la reclama sino que ha de publicarla en su portal de transparencia o página web, como determinan tanto el

artículo citado de la LTAIP como los artículos 23 y 34 de su propia Ordenanza Reguladora de la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, recogida en este enlace de la web municipal:
http://www.laspalmasgc.es/export/sites/laspalmasgc/.galleries/documentos-pleno/Ordenanza-Reguladora-de-la-Transparencia-Acceso-a-la-Informacion-Publica-y-Reutilizacion.pdf, que Indica e incluye la Ordenanza Municipal, recogiendo las expresiones de la propia LTAIP: "Art. 34. h) Los gastos realizados en campañas de publicidad o comunicación institucional, los contratos celebrados, así como los planes de medios correspondientes en el caso de las campañas publicitarias".

Concluyentemente, es clara la obligación de entregar la información solicitada por el reclamante y, además, publicarla en el portal de transparencia del Ayuntamiento.
El hecho de que en varias normas autonómicas se haya otorgado tanto valor a este tipo de información como para incluirla incluso dentro de las obligaciones de publicidad activa es claramente indicativo de su interés público para el buen gobierno y, específicamente, para el correcto desarrollo del propio sistema de comunicación pública transparente de una comunidad política, base esencial e indispensable para el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos de información y de participación democrática.

La publicidad institucional no solo incide directamente en la rendición de cuentas ante los ciudadanos y en su composición de lugar sobre la ejecución de las políticas públicas. También tiene la capacidad -cuando no se sujeta a criterios imparciales de eficacia económica y de equidad en el reparto – de alterar la percepción ciudadana sobre la ejecución de los programas, planes y acciones públicas, primando o favoreciendo a aquellos que con más positiva intensidad valoran a los dirigentes de las instituciones. De forma que (y más en coyunturas económicas de alta retracción publicitaria) la inclusión o no de forma permanente en las campañas institucionales favorece o limita la propia supervivencia de los medios, sobre todo en momentos económicos críticos y de cambio hacia paradigmas digitales.

A la vista de sus efectos en el sistema mediático, en los medios que canalizan la información a los ciudadanos, las distorsiones en el uso de la publicidad institucional pueden afectar negativamente a los objetivos que dieron pie a mayores esfuerzos y obligaciones en la transparencia informativa de las instituciones.

Porque, como ya indica el Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno "la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos".

"Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico".

Y no procede que, mientras se despliegan mayores procedimientos de información sobre la actividad pública en aras a que la ciudadanía pueda participar democráticamente con mayor conocimiento de causa, se oculte información sobre las herramientas que cada administración dispone para orientar a la opinión pública a través de los medios de comunicación , bien dando más posibilidades a unos o limitando a otros.

El Capítulo II del Título III de la LTAIP desarrolla el procedimiento que han de seguir las solicitudes de información, que implica en todo caso la necesidad de dictar resolución del procedimiento; y que, incluso en el supuesto de silencio administrativo negativo, mantiene dicha obligación, conforme al artículo 21 de la actual Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ante la reiterada falta de colaboración del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en la puesta a disposición del Comisionado del expediente de acceso, se recuerda y advierte que el artículo 64 de la LTAIP regula la colaboración con el Comisionado, con el siguiente texto: "La Administración pública de la Comunidad

Autónoma y los demás entidades que se relacionan en el artículo 2.1, en las letras c) y d) (cabildos insulares y ayuntamientos) del artículo 2.2 y en el artículo 3 de esta ley deberán facilitarle al comisionado o comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública la información que les solicite, así como prestarle la colaboración necesaria para el desarrollo de sus funciones".

Por todo lo expuesto, se adopta la **siguiente resolución**:

1. Estimar la reclamación formulada por [redacted], relativa a solicitud de acceso a la información pública de gastos de la corporación municipal en medios de comunicación desde que empezó el actual mandato, desglosado por medios de comunicación, motivo de gasto y plan de medios en los supuestos de campañas institucionales.

2. Requerir al Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria para que realice la entrega al reclamante de la documentación señalada en el resuelvo anterior en el plazo de diez días hábiles, remitiendo la misma información y la acreditación de la entrega al reclamante al Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

3. Requerir al Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria en base al artículo 28.2.c) de la LTAIP, que publique y mantenga actualizada la información relativa "Los gastos realizados en campañas de publicidad o comunicación institucional, los contratos celebrados incluyendo la información a que se refiere el artículo 28 de la LTAIP, así como los planes de medios correspondientes en el caso de las campañas publicitarias".

4. Recordar al Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso a la información pública, así como la negativa reiterada a facilitar la información solicitada por el comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública o a la colaboración requerida para el desarrollo de sus funciones, constituye infracción prevista en el artículo 68 de LTAIP.

Queda a disposición del reclamante la posibilidad de presentar nueva reclamación ante Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el caso de que la respuesta suministrada por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria no sea considera adecuada a la petición de información formulada.

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación es sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, ante la presente resolución, que es plenamente ejecutiva y pone fin a la vía administrativa, proceden únicamente dos vías alternativas de actuación en derecho: el cumplimiento de la resolución en el plazo señalado o, en caso de disconformidad, la interposición de recurso contencioso-administrativo ante el juzgado de lo contencioso-administrativo que corresponda en plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de su notificación.

De no activarse el cumplimiento de la resolución estimatoria o, en su defecto, el recurso contencioso-administrativo, será de aplicación a los responsables de transparencia y acceso a la información pública de la administración reclamada el régimen de infracciones y sanciones previsto en el artículo 66 y siguientes de la LTAIP.

**EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**
Daniel Cerdán Elcid

Comisionado de Transparencia y
Acceso a la Información Pública

**Firmado por el Comisionado de Transparencia de Canarias Fecha: 08/08/2017**